

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 100/2003

Sitzung vom 9. Juli 2003

**993. Motion (Neugestaltung der Staatsgarantie der  
Zürcher Kantonalbank zur Risikokontrolle)**

Die Kantonsräte Dr. Beat Walti, Erlenbach, Dr. Markus Hess, Wädenswil, und Hans-Peter Portmann, Kilchberg, haben am 31. März 2003 folgende Motion eingereicht:

- Der Regierungsrat wird eingeladen, Massnahmen zur Neugestaltung der Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank (ZKB) zu treffen, derart,
- dass der Einlegerschutz als Zweck der Staatsgarantie für die Bevölkerung erhalten bleibt;
  - dass das dem Kanton Zürich und seinen Steuerzahlenden aus der heute unlimitierten Staatsgarantie erwachsende finanzielle Risiko limitiert werden kann;
  - dass die Risiken aus der Staatsgarantie nicht durch zukünftige geographische Ausweitungen der Geschäftsaktivitäten über das Kantonsgebiet hinaus und das Vordringen in neue Geschäftsfelder beeinflusst werden.

Begründung:

Die ZKB als drittgrösste Bank der Schweiz scheint heute gesund und in guter Verfassung zu sein und benötigt einen grösstmöglichen unternehmerischen Freiraum, um sich auch in Zukunft am Markt behaupten zu können. Dazu gehört unter Umständen auch eine Ergänzung der traditionellen Retail- und Kreditgeschäfte durch weitere Geschäftsfelder wie zum Beispiel das Vermögensverwaltungsgeschäft.

Für den Kanton Zürich und seine Steuerzahlenden wachsen mit einer solchen Geschäftsstrategie der ZKB jedoch die Risiken aus der heute geltenden, unbeschränkten Staatsgarantie für die Verbindlichkeiten der Bank erheblich an. Der Staat und letztlich die Steuerzahlenden hätten auch dann für Verluste der ZKB aufzukommen, wenn diese mit den im Zweckartikel (§ 2 ZKB-Gesetz) formulierten Aufgaben nicht im geringsten Zusammenhang stünden. Das mögliche Ausmass eines Schadens für Kanton und Steuerzahlende offenbart ein Blick über die Kantons Grenzen, wo das Eingehen übermässiger Risiken und ungenügende Kontrollen auch zu Steuererhöhungen geführt haben.

Der Regierungsrat hat sich bisher aus allen Diskussionen um die ZKB mit dem Hinweis herausgehalten, die ZKB sei gesetzlich als «Parlamentsbank» konstituiert. Mindestens unter dem Aspekt der aus der Staatsgarantie resultierenden Risiken für den Staatshaushalt muss sich

der Regierungsrat jedoch für die Geschicke der ZKB interessieren (zum Beispiel auch durch Rückstellungen in geeigneter Höhe); dies gebietet eine weitsichtige Finanzpolitik. Zugleich scheint die Aufrechterhaltung einer unbeschränkten Staatsgarantie für sämtliche Geschäftsbereiche einer richtigerweise schweizweit und international kommerziell tätigen ZKB nicht mehr angebracht. Eine Beschränkung auf die Garantie von Sparguthaben oder ähnlichen Einlagen würde dem Schutzgedanken bei wesentlich geringerem Risiko für Staatskasse und Steuerzahlende ebenso gerecht. Eine Limitierung der Risiken würde auch deren Rückversicherung ermöglichen und so die Kosten der Staatsgarantie für den Kanton transparent machen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Dr. Beat Walti, Erlenbach, Dr. Markus Hess, Wädenswil, und Hans-Peter Portmann, Kilchberg, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat hat die Motion wie üblich zur Stellungnahme an das Präsidium der ZKB weitergeleitet. Der Regierungsrat hat zwar auf Grund der gültigen rechtlichen Grundlagen im Gegensatz zum Kantonsrat keine Möglichkeit, direkt auf die Geschäftspolitik der Zürcher Kantonalbank Einfluss zu nehmen. Im konkreten Fall geht es jedoch um die grundsätzliche Frage bezüglich Form und Umfang der Staatsgarantie, weshalb auch eine Stellungnahme des Regierungsrates unterbreitet wird. Zunächst seien jedoch die Aussagen des Bankrates wiedergegeben, wie sie dem Regierungsrat mit Schreiben vom 22. Mai 2003 übermittelt wurden:

#### A. Stellungnahme der ZKB

Die Rechtsnatur der Staatsgarantie ist juristisch nicht geklärt. Offen ist, ob die Staatsgarantie die stetige Zahlungsbereitschaft der Bank aufrechterhalten will, oder ob sie nur im Liquidationsfall zum Tragen kommt. Solange es nicht zur Liquidation kommt, kommt der Staatsgarantie nach herrschender Auffassung die Wirkung einer Institutsgarantie, einer Bestandesgarantie, zu. Dies bedeutet, dass in erster Linie die Pflicht des Kantons besteht, seine Kantonalbank mit den notwendigen Eigenmitteln auszustatten und – falls notwendig – Eigenmittel nachzuschüssen.

Es besteht aber keine «Garantie» im Sinne eines selbstständigen, abstrakten Schuldversprechens des Kantons; ein direkter Anspruch gegen den Kanton besteht somit nicht.

Tritt der Fall ein, dass ein Kanton auf Grund der Staatsgarantie die notwendigen Mittel bereitstellen muss, so ist er an die eigene Finanzkompetenzordnung gebunden. Für die erforderlichen Budgetbeschlüsse, für allfällige Steuererhöhungen sowie für allfällig notwendige Mittelaufnahmen am Kapitalmarkt müssten je nach Betragsgrösse das Parlament oder der Souverän zustimmen; eine schlechte Finanzlage des Kantons oder andere Umstände könnten somit dazu führen, dass Parlament oder Volk die notwendigen Mittel zur Deckung der verlorenen Eigenmittel verweigern und Zwangsvollstreckungsmassnahmen gegen einen Kanton sind bekanntlich nicht möglich. Auf jeden Fall müsste mit allen Mitteln versucht werden, auf politischem Wege eine Lösung zu finden, denn es wäre volkswirtschaftlich schwer vorstellbar, die Zürcher Kantonalbank mit ihrem hohen Marktanteil einfach zu liquidieren. Insofern kann auch von einer «faktischen Staatsgarantie» gesprochen werden. Dass eine solche besteht, hat in jüngster Zeit der Kanton Waadt bewiesen, dessen Kantonalbank de iure keine Staatsgarantie besitzt, der Kanton aber sehr wohl erhebliche Mittel eingesetzt hat, um die Weiterexistenz seiner Bank sicherzustellen, faktisch somit für seine Bank eingestanden ist. In diesem Zusammenhang stellt die Eidgenössische Bankenkommission in ihrem Jahresbericht 2002 auf Seite 48 folgendes fest: «Wie die Fälle der Banque Cantonale Vaudoise und Banque Cantonale de Genève gezeigt haben, kann auch dann, wenn eine formelle, gesetzlich verankerte Staatshaftung fehlt, ein faktischer Beistandszwang bestehen.»

Der Kanton Genf hat die Staatsgarantie für seine in die Form einer Aktiengesellschaft gekleidete Kantonalbank eingeschränkt. Ähnliches ist im Kanton Bern für die ebenfalls als Aktiengesellschaft konzipierte Kantonalbank in Prüfung; es ist vorgesehen, in einem ersten Schritt per 1. Januar 2006 die Staatsgarantie auf Spargelder bis 100 000 Franken und Obligationenanleihen zurückzunehmen und im Jahre 2012 soll die Staatsgarantie definitiv wegfallen; die konkrete Umsetzung ist allerdings noch nicht bekannt, die entsprechende Vorlage soll Ende 2003 in die Vernehmlassung gegeben werden. Derartige Beschränkungen stellen einen massiven Eingriff in die Rechte der Gläubiger dar; bei bestehenden Verpflichtungen könnten solche Einschränkungen nur mit deren Zustimmung erfolgen. Probleme ergäben sich vor allem bei langfristigen Verpflichtungen. Aber auch die Aufteilung in staatlich garantierte und nicht garantierte Verpflichtungen ist mit Problemen verbunden; die Abgrenzung dürfte nicht einfach sein und im Einzelfall zahlreiche Fragen aufwerfen.

Damit die Staatsgarantie für den Kanton Zürich nicht ein unbegrenztes Risiko annimmt, enthalten das Gesetz und das Geschäftsreglement Einschränkungen bezüglich der zulässigen Geschäftstätigkeiten. So darf die Zürcher Kantonalbank Eigengeschäfte nur abschliessen, wenn dadurch keine unverhältnismässigen Risiken eingegangen werden (§ 7 Abs. 1 ZKB-Gesetz); Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland sind nur dann zulässig, sofern der Bank keine unverhältnismässigen Risiken erwachsen und dadurch die Befriedigung der Geld- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt werden (§ 8 Abs. 2 ZKB-Gesetz); auch die Beteiligung an privaten Unternehmungen ist nur zulässig, wenn sie dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons oder sozialen Zwecken dient oder im berechtigten Interesse der Bank liegt (§ 9 Abs. 2 ZKB-Gesetz); und schliesslich sind die Auslandaktiven auf «in der Regel 10% der Bilanzsumme» beschränkt (§ 4 des Geschäftsreglementes). Und nicht zuletzt überwacht eine kantonsrätliche Kommission die Einhaltung der Geschäftspolitik der Bank und die Erfüllung des Leistungsauftrages (§ 12 ZKB-Gesetz). Durch diese gesetzlichen Einschränkungen der Geschäftstätigkeit wird das Risiko für den Kanton bzw. für dessen Staatshaftung klar begrenzt. Eine weitergehende Beschränkung der Staatsgarantie ist nicht angezeigt, denn eine solche käme nur in einem Liquidationsfalle zum Tragen und stellte somit keine eigentliche Staatsgarantie im Sinne einer Institutsgarantie dar. Schliesslich ist die Staatsgarantie immer auch im Zusammenhang mit der Rechtsform der Bank und dem gesetzlich verankerten Leistungsauftrag zu würdigen; diese drei Elemente stellen ein «magisches Dreieck» dar, dessen Aufbrechen nicht angezeigt erscheint. Kommt hinzu, dass die Zürcher Kantonalbank mit genügend Eigenmitteln ausgestattet ist, von den verantwortlichen Organen gut geführt wird und risikobewusst ihre Geschäfte tätigt; somit ist die Gefahr für den Kanton bzw. für dessen Haftung gering.

Zu einzelnen Bemerkungen in der Motionsbegründung ist folgendes festzustellen: Die ZKB besitzt bereits heute den von ihr benötigten unternehmerischen Freiraum. Das Vermögensverwaltungsgeschäft wird seit längerem betrieben, weshalb es keiner Ergänzung «der traditionellen Retail- und Kreditgeschäfte durch weitere Geschäftsfelder» bedarf. Die Rückstellungspolitik der Bank entspricht den gesetzlichen Vorschriften und stellt «best practice» dar. Deren Überprüfung erfolgt durch das Inspektorat, sowie im Auftrag der Eidgenössischen Bankkommission durch die bankengesetzliche Revisionsstelle; einer zusätzlichen Überprüfung durch den Regierungsrat oder das Parlament bedarf es nicht.

Aus all diesen Gründen beantragt der Bankrat dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

#### B. Stellungnahme des Regierungsrates

In Bezug auf die Frage der Staatsgarantie nahm der Regierungsrat bereits im Rahmen der Revision des ZKB-Gesetzes Stellung (siehe etwa KR-Nr. 76/1997). Wie damals erläutert, erlaubt es die Staatsgarantie grundsätzlich, unternehmerische Risiken letztlich auf den Steuerzahler abzuwälzen. Unter wettbewerbspolitischen Aspekten kann die Staatsgarantie somit falsche Anreize vermitteln und erscheint durch wirtschaftliche Argumente nicht gerechtfertigt. Das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank vom 28. September 1997 (ZKB-Gesetz, LS 951.1) bestimmt in § 6, dass der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank haftet, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen. Hiervon ausgenommen sind die nachrangigen Verbindlichkeiten und das (autorisierte, noch nicht emittierte) Partizipationskapital. In der Bestandesrechnung des Kantons (siehe Rechnung 2002, Seite 262) wird die Staatsgarantie gegenüber der Zürcher Kantonalbank dementsprechend als Eventualverpflichtung aufgeführt, ohne diese jedoch betragsmässig zu quantifizieren. Das finanzielle Engagement des Kantons umfasst neben der Staatsgarantie auch das zur Verfügung gestellte Dotationskapital sowie die steuerliche Privilegierung der Kantonalbank gegenüber privatrechtlich organisierten Instituten. Obgleich die Staatsgarantie als eine Art Eventualverpflichtung zu betrachten ist, wird dieses Risiko nicht abgegolten. Laut § 4 Abs. 2 des ZKB-Gesetzes wird das Dotationskapital der Bank vom Staat zu den Selbstkosten zur Verfügung gestellt. Dass jedoch die Staatsgarantie selbst im Fall der Gewährung eines Risikozuschlages auf dem Dotationskapital kaum jemals ihre Funktion zu erfüllen vermag, haben die Erfahrungen einzelner Kantone in der Vergangenheit in aller Deutlichkeit aufgezeigt. Die Wahrscheinlichkeit eines teilweisen oder vollumfänglichen Ausfalls der Kantonalbank dürfen nach wie vor als sehr gering beurteilt werden. Dennoch sei daran erinnert, dass sich in einem (wenig wahrscheinlichen) «Worst-case-Szenario» und in der Annahme eines Ausfallsrisikos von 10% der Bilanzsumme von rund 80 Mrd. Franken (2002) die Staatshaftung gleichzusetzen ist mit einem Haftungssubstrat im Wert von rund 8 Mrd. Franken. Im Vergleich hierzu erzielte der Kanton 2001 Staatssteuererträge von annähernd 3,7 Mrd. Franken. Selbst unter Berücksichtigung der eigenen Mittel der Zürcher Kantonalbank von 4,32 Mrd. Franken (ohne Berücksichtigung des Bilanzgewinnes) im Geschäftsjahr 2002, bestehend aus dem Grundkapital, den allgemeinen gesetzlichen Reserven und den Reserven für allgemeine Bankrisiken, müsste theoretisch ein derartiger Ausfall durch eine bedeutende Erhöhung des Steuerfusses refinanziert werden. Form

und Umfang der Staatsgarantie sollten hingegen stets vor dem Hintergrund der finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand definiert und begrenzt werden. Der Gesetzgeber übernahm jedoch anlässlich der Revision des ZKB-Gesetzes 1997 die bisherige Bestimmung unverändert. Dementsprechend sei erneut in Erinnerung gerufen, dass eine Staatsgarantie ohne vorhandenes Haftungssubstrat im Hinblick auf ihre rechtliche Ausgestaltung sowie ihre finanzielle Wirkung einer Bürgschaft ohne Deckung gleichkommt. Auf Grund dieser Tatsache wäre es zu begrüßen, wenn die Staatsgarantie – sollte an ihr festgehalten werden – im Rahmen einer zukünftigen Gesetzesrevision enger gefasst und vermehrt Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten des kantonalen Haushaltes genommen würde. Eine Änderung der bisherigen Form der Staatsgarantie müsste somit auf dem Gesetzesweg erfolgen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass gemäss § 11 Abs. 1 des ZKB-Gesetzes die ZKB unter der Oberaufsicht des Kantonsrats steht. Die Art und Weise, wie der Kantonsrat diese Oberaufsicht wahrnimmt, trägt wesentlich dazu bei, das Risiko einzudämmen, dass die Staatsgarantie einmal in Anspruch genommen werden muss.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 100/2003 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**